諮問庁：文部科学大臣
諮問日：平成２４年５月２１日（平成２４年（行情）諮問第２０７号）
答申日：平成２５年３月１３日（平成２４年度（行情）答申第４９６号）
事件名：文部科学事務次官が業務に使用しているパーソナルコンピューターの主たるハードディスク内に作成された特定名称のファイルの不開示決定（行政文書非該当）に関する件

答　申　書

第１　審査会の結論

『文部科学事務次官が執務室において専ら業務に使用しているパーソナルコンピュータの主たるハードディスク内に作成された「Ｗｉｎｄｏｗｓ」フォルダ内の「Ｓｙｓｔｅｍ３２」フォルダ内の「ｃｏｎｆｉｇ」フォルダ内の「ＳＯＦＴＷＡＲＥ」という名称のファイル，および，パーソナルコンピュータにログインした状態における「％ＵＳＥＲＰＲＯＦＩＬＥ％」フォルダ内に作成された「ＮＴＵＳＥＲ．ＤＡＴ」という名称のファイル』（以下「本件対象文書」という。）について，行政文書に該当しないとして，その全部を不開示とした決定は，妥当である。

第２　異議申立人の主張の要旨

１　異議申立ての趣旨

行政機関の保有する情報の公開に関する法律（以下「法」という。）３条の規定に基づく本件対象文書の開示請求に対し，平成２４年２月１４日付け２３受文科政第８４号により文部科学大臣（以下「処分庁」又は「諮問庁」という。）が行った不開示決定（以下「原処分」という。）について，その取消しを求める。

２　異議申立ての理由

異議申立人の主張する異議申立ての理由は，異議申立書及び意見書の記載によると，おおむね以下のとおりである。

（１）異議申立書

ア　理由の要旨

異議申立人が開示請求の対象として指摘した２件のファイルは，いずれも，「レジストリファイル」と呼ばれるデータファイルである。これは，処分庁において職員が作成した行政文書であり，組織的に利用されるものである。以下にその理由を詳述するが，本件は技術的な事項にも係るものであるから，コンピュータの専門家等にお尋ねの上よく確認いただくようお願いする。

イ　職員による操作によって間接的に作成されたデータファイルは行政

文書である。
　処分庁は「オペレーティングシステムが自動的に作成したものである」ことを不開示理由の一部として掲げている。確かに，本件データファイルは「電子メール」のように職員がファイルの内容を直接記述するなどの方法によって作成されたものではない。
　しかし，本件データファイルの内容はいずれも職員による業務上の操作によって作成されたものである。
　確かに，「オペレーティングシステムが自動的に作成したファイル」で，かつ，利用者の操作にかかわらず，常に一定時間ごとに，利用者にとってはほぼ無意味な情報の羅列を記録するデータファイルは存在する。そのようなデータファイルは，情報公開対象となる行政文書には当たらないことは明らかである。
　しかし，本件データファイルのように，たとえデータファイルを職員が直接作成・編集しなくとも，その内容の追記・削除・修正が職員による装置等の操作に起因するものであれば，そのようなデータファイルは行政文書に当たる。例えば，行政庁の職場の入口に電子式のタイムレコーダが設置されている場合において，そのタイムレコーダに職員が毎日自己のカード等を挿入することにより，タイムレコーダ内のハードディスク等の勤怠データファイルに追記が行われる場合において，そのような勤怠データファイルは確かに職員が手動操作によって追記しているものではないが，勤怠データファイルへの追記は職員による操作に起因してシステムにより自動的に行われるものであり，このような勤怠データファイルは情報公開法における行政文書として認められている。
　また，例えば，行政庁の庁内電算システム等における職員による操作ログ等が保存されているホストコンピュータの操作ログファイルも，各職員が意識して手動で追記するものではないが，そのようにして蓄積されたログファイルはやはり情報公開法における行政文書として認められている。
　さらに，特定地点（百葉箱など）における気温・湿度などを職員が設置したセンサーが読み取り，それを職員が設置したコンピュータが一定時間ごとに記録し，データファイルとして時系列に沿った気温・湿度などの天候データが記録されたファイルは，システムによって自動的に作成されるものであるが，やはり情報公開法における行政文書として認められている。
　本件請求に係る２件のデータファイルの性質は，上記で例示したようなタイムレコーダのファイルや操作ログのファイル，気象情報ファ

イル等と同様の性質のものであるので，情報公開法における行政文書に当たることは明らかであり，処分庁は本件データファイルを「オペレーティングシステムが自動的に作成したものである」ことを理由に不開示とすることはできない。

なお，確かに本件データファイルの中身の一部には，職員の操作によらずに記述される無意味なバイナリ列の羅列が含まれるかも知れない。そのような部分は行政文書としての性質を有していないといえるかも知れないが，本件データファイルの大部分は職員の操作によって間接的に作成されたものであるので，全体としては行政文書に当たると考えなければならない。

ウ　本件データファイルは職員によるコンピュータへのソフトウェアの導入や設定作業によって記述された組織的に使用される行政文書である

本件データファイルはＷｉｎｄｏｗｓオペレーティングシステムにおける「レジストリファイル」と呼ばれるものである。

レジストリファイルとは，コンピュータが最初に購入されたときは中身はおおむね空であるか，又は初期状態の情報のみが記録されているデータファイルである。処分庁が購入したコンピュータに，職員が「ＭｉｃｒｏｓｏｆｔＷｏｒｄ」や「一太郎」などのソフトウェアをインストールした際に，コンピュータのハードディスク内のどの位置にどのソフトウェアをインストールしたか，インストール日時は何時であるか，といった情報が記録される。これはそのような職員が意識的に行う操作に対応して，その操作の内容が忠実に記録されたものである。

さて，「ＭｉｃｒｏｓｏｆｔＷｏｒｄ」や「一太郎」などのソフトウェアは複雑なソフトウェアであり，複数の機能に分かれている。処分庁の職員は，それらの機能について個別に，インストールの有無を検討した上で，当面必要である機能のみをインストールしていると思われる（又は，面倒であるので全ての機能をインストールしているかも知れない）。また，インストール先のハードディスク上の場所についてもインストールを実施する職員が任意に設定することができる。このようなインストールされている機能の一覧と，それらの機能がハードディスク上のどの場所に格納されているかといった対応表を保存している重要なデータファイルがレジストリファイルである。また，レジストリファイルにはインストールされているソフトウェアの設定情報が記録されている。

もしレジストリファイルがなければ，コンピュータは，自身のハー

ドディスクに現在どのようなソフトウェア機能がどこにインストールされているかを把握することができないので，処分庁の職員は，朝出勤してコンピュータの電源を入れても，「ＭｉｃｒｏｓｏｆｔＷｏｒｄ」や「一太郎」などのソフトウェアを起動することは全くできない。レジストリファイルは，コンピュータにインストールされているソフトウェアの構成を示す重要なデータファイルなのである。

さらに，処分庁においては情報システム管理担当職員がコンピュータの調達，初期設定，ソフトウェアのインストール，構成，及び不具合発生時における問題解決などを担当している。さらには外注先の業者にもそのような作業の一部を外部委託している。処分庁の特定の職員１名が専ら使用するコンピュータであっても，当該コンピュータにどのようなソフトウェアをインストールし，どのような設定で運用するのか，といった決断は組織として行われ，そしてそれらの初期設定作業はコンピュータの日常的な利用者１名ではなく，情報システム管理担当職員や外注先の業者によって実施されている。それらの設定作業の指示に従い，オペレーティングシステムを介して，本件データファイル内のデータが間接的に追記されている。これらの専門職員又は外注業者がコンピュータで何らかの不具合や事故が発生した場合にその原因究明及び問題解決を試行される際にも本件データファイルは使用される。ＬＡＮを経由して遠隔からウイルス感染がないかどうかの検査や不具合の修正などを行う際にも本件データファイルは使用される。

したがって，本件データファイルは職員によるコンピュータへのソフトウェアの導入や設定作業によって記述された組織的に使用される行政文書であり，処分庁による行政文書には当たらないという判断は技術的見地からみて誤りである。

エ　結論

上記により，本件データファイルは，処分庁の職員の操作によって作成されたものであり，そして単なる１人の職員個人のみが関わるファイルではなく，複数の行政職員が作成に関わっている共有的なファイルであるということは明らかであり，「オペレーティングシステムが自動的に作成したものであり，職員が作成し組織的に利用されることを目的としたものではないので行政文書には当たらない」という不開示理由を取り消し，本件データファイルを開示いただくことが相当であると考える。

なお，本件データファイルをいったんコピーした上，Ｗｉｎｄｏｗｓに付属の「ｒｅｇｅｄｉｔ．ｅｘｅ」という標準的なアプリケーシ

ョンでその内容を見たり，特定の行を削除したりすることが可能である。この方法により，法に定める不開示情報がデータファイルに含まれている場合は，その部分を伏せ字にした上でデータファイルを開示することは容易に可能である（ｒｅｇｅｄｉｔ．ｅｘｅの捜査は「ＭｉｃｒｏｓｏｆｔＷｏｒｄ」や「一太郎」の操作よりも単純であり，複雑な操作はないので，容易に不開示情報を取り除くことができる)。

（２）意見書

本件で対象となっているコンピュータに保存されているＷｉｎｄｏｗｓオペレーティングシステムのレジストリファイルは行政文書であると考える。諮問庁から提出された理由説明書は，そもそも「レジストリファイル」は行政文書ではないという理由を述べているので，たとえＷｉｎｄｏｗｓのレジストリファイルであっても行政機関において組織的に使用される場合は行政文書であるという旨を証明したい。

ア　レジストリファイルとは

本件で開示請求したレジストリファイルとは，Ｗｉｎｄｏｗｓオペレーティングシステムを搭載するコンピュータに関する設定情報等を保存したファイルである。

レジストリファイルには，そのコンピュータの操作者によって行われた設定が保存される場合と，オペレーティングシステム自体が自分自身のために記憶しておきたいデータが保存される場合とがある。

ａ　コンピュータの操作者が，例えば，グループポリシーの設定，コンピュータの使用者名の設定，ＷｉｎｄｏｗｓＵｐｄａｔｅの有無の設定，ソフトウェアのインストール，サービスの有効化・無効化の設定，拡張子のアプリケーションへの関連付けの設定，ＴＣＰ／ＩＰ設定，ワークグループ名の設定，などを意識的に行う場合，それによる設定はレジストリファイルに保存される。

ｂ　これとは別に，Ｗｉｎｄｏｗｓが起動時に，例えば現在接続されているデバイス(プリンタ等)の一覧を調べ，それを調べた結果を，次回のコンピュータの起動時に再度調べる必要がないようにするために記憶しておく場合もある。

イ　レジストリファイルがバイナリファイルであるからといって行政文書とならない訳ではない

レジストリファイルは，単なる０と１からなる，いわゆるバイナリのデータの集合であるから，行政文書ではないと誤解されるかも知れない。そこで，まずレジストリファイルが行政文書と成り得ることを証明する。

ａ　例えば，行政機関の職員の方々が広く使用されているＭｉｃｒｏ

ｓｏｆｔＷｏｒｄや一太郎などのワープロソフトやＰＤＦファイルなどは，職員がそのソフトを操作した結果を，「．ｄｏｃ」等の拡張子が付いたバイナリファイルに保存する。このバイナリファイルを，いわゆる「バイナリエディタ」と呼ばれるファイル内の数値を２進数または１６進数で表示するソフトを用いて表示すると，人にはすぐに意味が分からないようなコンピュータ用のコードしか表示されない。しかし，このバイナリファイルを再度ＭｉｃｒｏｓｏｆｔＷｏｒｄや一太郎などのワープロソフトを用いて開けば，保存時における文書の内容が人に判読できる形で表示される。それを引き続きそのソフトを用いて加工することも可能である。

本来，紙の形式で保存されていれば行政文書に当たるとされている文書データが，単にコンピュータのディスクにＷｏｒｄファイルやＰＤＦファイルなどとして保存されているからといって，それらのファイルが行政文書に当たらない，ということにはならない。開示請求者がその文書をＣＤ－Ｒ等に書き込んで引き渡すよう請求すればファイルがＣＤ－Ｒに書き込まれることとなり，開示請求者がその文書を印刷して引き渡すよう請求すればファイルをワープロソフトで開いて内部の文字列などが印刷されることになる。

したがって，たとえバイナリファイルであっても，あるソフトウェアで読み書きすることができるファイルは行政文書である。

ｂ　ａと同様に，行政機関の職員の方々が広く使用されているＭｉｃｒｏｓｏｆｔＷｉｎｄｏｗｓは，職員がＷｉｎｄｏｗｓを使用した結果の設定情報を，「ＳＯＦＴＷＡＲＥ」や「ＮＴＵＳＥＲ．ＤＡＴ」等のファイル名が付いたバイナリファイルに保存する。このバイナリファイルを，いわゆる「バイナリエディタ」と呼ばれるファイル内の数値を２進数又は１６進数で表示するソフトを用いて表示すると，人にはすぐに意味が分からないようなコンピュータ用のコードしか表示されない。しかし，このバイナリファイルは全てのＭｉｃｒｏｓｏｆｔＷｉｎｄｏｗｓに標準的にインストールされている「レジストリエディタ」というソフトによって開き，内容を確認し，また編集することも可能なのであるから，その性質は，ワープロソフトの文書ファイルと同様である。

ｃ　したがって，レジストリファイルがバイナリファイルであり，バイナリデータを人が簡単に判読することができないからといって，バイナリファイルは行政文書に該当しない，という抗弁はできない。

ｄ　もし，レジストリファイルがバイナリファイルであるからという理由で行政文書ではないと判定されるとすれば，その理論を用いて，

全てのバイナリファイルが行政文書ではないと判定されることになり，そうすれば，国民は，国が保有するＭｉｃｒｏｓｏｆｔＷｏｒｄやＰＤＦ等のバイナリファイルを一切，開示請求することができなくなってしまい，不当な結果を招く。

ウ　レジストリファイルは職員が行政機関内において組織的に利用するファイルである

レジストリファイルは，行政機関の職員が当該行政機関内において作成・編集し組織的に利用するファイルである。

ａ　行政機関内において，ある１台のコンピュータのＷｉｎｄｏｗｓのセットアップ作業をしたシステム管理担当の職員（委託先業者を含む。以下同じ。）は，そのＷｉｎｄｏｗｓセットアップ作業の途中に，そのコンピュータの「使用者名」を入力する。

コンピュータの「使用者名」は，Ｗｉｎｄｏｗｓを起動して「バージョン情報」をクリックするなどで表示することができる。

行政機関内で，万一，どの職員が普段使用しているのか不明なコンピュータが発見された場合は，誰でも，そのコンピュータの「バージョン情報」を表示することで，使用者名を確認し，使用者のところにコンピュータを届けることができる。

このように，コンピュータ内の「バージョン情報」の画面に表示される「使用者名」の文字列は，行政機関内において組織的に利用するためにセットアップ作業担当者によって指定される文字列である。

そして，その指定される文字列は，Ｗｉｎｄｏｗｓによってレジストリファイルに保存され，それ以外の場所に保存されることはない。

したがって，行政機関のシステム管理担当の職員によって「使用者名」が書き込まれたレジストリファイルは，行政文書に当たることになる。

ｂ　行政機関内において，ある１台のコンピュータのＷｉｎｄｏｗｓＵｐｄａｔｅの設定を行おうとするシステム管理担当の職員は，その設定を行う際に，その設定項目をＷｉｎｄｏｗｓレジストリファイルに書き込む必要がある。

あるコンピュータがＷｉｎｄｏｗｓＵｐｄａｔｅを自動実行するか否か，また自動実行する場合においては毎週何曜日に実行するのか，といった設定は，レジストリファイルに書き込まれるものであり，それ以外の場所には保存されない。

そして，コンピュータごとに設定したその設定情報は，同一の，

又は別のシステム管理担当の職員によって,必要に応じて参照され,また編集されることになる。

したがって，行政機関のシステム管理担当の職員によって「ＷｉｎｄｏｗｓＵｐｄａｔｅの設定」が書き込まれたレジストリファイルは，行政文書に当たることになる。

c　行政機関内において，あるＷｉｎｄｏｗｓコンピュータに，システム管理担当の職員が新たなソフトウェアをインストールすることがある。この場合において，コンピュータのハードディスク上のどのディレクトリに当該ソフトウェアをインストールするか，という情報をインストール担当者は指定し入力する。この場合，インストール先のディレクトリ名などの情報は，後のアンインストールに備えて，レジストリファイルに書き込まれる。

後日，別のシステム管理担当の職員が，当該インストール済みソフトウェアを不具合発生等の何らかの理由でアンインストールする必要が生じる可能性がある。ソフトウェアのアンインストールを自動的に行うアンインストーラと呼ばれるプログラムが付属していないか，又は，付属していても何らかの誤作動により正しく動作しないことがある。この場合，当該別の職員は，レジストリファイルに記録されているインストール先のディレクトリ名などの情報を頼りに，そのディレクトリに保存されているファイルを削除するなどしてアンインストールを行うことになる。この際にはレジストリファイルにしかインストール先のディレクトリ名は保存されていないので，必然的に，レジストリファイルを参照することになる。

このように，レジストリファイルは行政機関の複数の職員によって組織的に利用される情報が格納されるので，行政文書に当たることになる。

d　行政機関内において，システム管理担当者は，あるコンピュータ上のサービス（バックグラウンドプロセス）に関する設定を変更することがある。これは例えば外部からコンピュータウイルス等に侵入されることを防ぐために，事前に弱点となる可能性があるサービスを起動しないように設定するといった作業である。この作業を行うには,レジストリファイルを,Ｗｉｎｄｏｗｓに付属している「サービス管理ツール」によって編集する必要がある。そして，後日になって別の職員がそのコンピュータについて不具合が生じたら，再度レジストリを参照し，どのサービスが停止されているのか，といったことを探る必要が生じる。サービスの有効・無効設定はレジストリファイルにのみ保存されているので，レジストリファイルは行

政機関の複数の職員によって組織的に利用される情報が格納されることになり，行政文書に当たることになる。

e　行政機関内において，システム管理担当者は，あるコンピュータのＴＣＰ／ＩＰの設定を行うことがある。この場合において，ＴＣＰ／ＩＰ設定を行うにはレジストリファイルを，編集ソフトを用いて編集しなければならない（Ｗｉｎｄｏｗｓに付属している「ネットワーク接続」という管理ツールが代表的な編集ソフトである）。そして，後日になって別の職員がそのコンピュータがうまくネットワークに接続できないということに気付くなど，診断の必要があると判断した場合は，当該ＴＣＰ／ＩＰ設定をレジストリから読み出して問題点を判断する必要がある。ＴＣＰ／ＩＰ設定はレジストリファイルにのみ保存されているので，レジストリファイルは行政機関の複数の職員によって組織的に利用される情報が格納されることになり，行政文書に当たることになる。

f　行政機関内において，システム管理担当者がコンピュータにＷｉｎｄｏｗｓをセットアップする場合において，Ｗｉｎｄｏｗｓのプロダクトキーをレジストリに設定する場合がある。この場合において，後日，行政機関内において購入したソフトウェアのライセンス管理を行う業務をしようとしたとき，ある特定のＷｉｎｄｏｗｓのプロダクトキーがどのコンピュータに設定されているかどうか分からなくなる場合が考えられる。このときは，その行政機関内にある全てのコンピュータのレジストリを１台ずつ確認することにより，当該Ｗｉｎｄｏｗｓのプロダクトキーがどのコンピュータが使用されているのか判別することができる。このような可能性がある以上は，レジストリファイルは行政機関の複数の職員によって組織的に利用される情報が格納されることになり，行政文書に当たることになる。

g　行政機関内において，システム管理担当者がコンピュータのＷｉｎｄｏｗｓに「ＳｅｒｖｉｃｅＰａｃｋ」と呼ばれる機能追加モジュールをインストールする場合，ＳｅｒｖｉｃｅＰａｃｋのインストールが完了すると，そのＷｉｎｄｏｗｓのレジストリファイルに，ＳｅｒｖｉｃｅＰａｃｋのインストーラによってインストールされたＳｅｒｖｉｃｅＰａｃｋの番号が書き込まれる。

後日，行政機関内において，まだＳｅｒｖｉｃｅＰａｃｋをインストールしていないコンピュータにＳｅｒｖｉｃｅＰａｃｋをできるだけ早急にインストールしたい場合は，システム管理担当者等は，全てのコンピュータの「コントロールパネル」と呼ばれるソフ

トを使用して，レジストリ上のＳｅｒｖｉｃｅＰａｃｋの番号を読み出し，対象となるＳｅｒｖｉｃｅＰａｃｋがインストールされているかどうか確認の上，まだインストールされていない場合はインストールを開始することになる。

このように，Ｗｉｎｄｏｗｓレジストリファイルに書き込まれているＳｅｒｖｉｃｅＰａｃｋの番号は，行政機関の複数の職員によって組織的に利用される情報であり，レジストリファイルは行政文書に当たることになる。

ｈ　行政機関であるコンピュータを専ら使用するユーザーは，メール送受信ソフトウェアの設定を，メール送受信ソフトウェアに内蔵されている設定支援ツールを用いて，レジストリに書き込む。このようにしてメールの送受信が可能になる。しかし，その設定に間違いがあれば，数日してからメールが送受信できないというトラブルが生じることになる可能性がある。

この場合は，システム管理担当者などのコンピュータに詳しい別の職員がレジストリファイルに書かれた設定を検証し，問題の原因を特定しようと試みる業務を実施することになる。このような可能性がある以上は，レジストリファイルは行政機関の複数の職員によって組織的に利用される情報が格納されることになり，行政文書に当たることになる。

ｉ　上記の各号の例以外にも，行政機関の職員によって，組織的に利用することを目的としてレジストリファイルに書き込まれた文字列やデータは多数存在する。

なお，具体的には諮問庁に対して当該レジストリファイルの印刷データ等を要求し，それを目視等で検証することで確認することができると思われる。

エ　レジストリファイルへの職員の書き込みは意識的である

レジストリファイルに職員が情報を書き込む際，その書き込み操作は意識的，意図的に行うものである。

ａ　例えば，行政機関の職員がＭｉｃｒｏｓｏｆｔＷｏｒｄを起動して「．ｄｏｃ」ファイルを聞き，その上で文書を追加入力してから保存してＭｉｃｒｏｓｏｆｔＷｏｒｄを終了する，という行為で生成された「．ｄｏｃ」ファイルが行政文書に当たることと比較すれば明らかである。

すなわち，確かに行政機関の職員は「．ｄｏｃ」 ファイル内のバイナリデータ列について１バイトごとにどのようなデータを入力しようか，という細かな作業を行っている訳ではないが，Ｍｉｃｒｏ

ｓｏｆｔＷｏｒｄに対して文字を入力しようと意識的にしたことは明らかであり，また，その結果が「．ｄｏｃ」ファイルに書き込まれていると知っていることは明らかである。

ｂ　同様の理由により，行政機関の職員がＷｉｎｄｏｗｓやＷｉｎｄｏｗｓに含まれる各種設定ツールなどを起動して「レジストリファイル」 を操作すると（例えば，設定文字列を入力すると），そのレジストリファイルは行政文書に当たるのは明らかである。

すわなち，確かに行政機関の職員は「レジストリファイル」内のバイナリデータ列について１バイトごとにどのようなデータを入力しようか，という細かな作業を行っている訳ではないが，何らかの設定文字列を入力しようと意識的にしたことは明らかであり,また，その結果が「レジストリファイル」に書き込まれていると知っていることは明らである。

ｃ　Ｗｉｎｄｏｗｓの各種設定が「レジストリファイル」に書き込まれるという事実は，Ｗｉｎｄｏｗｓの取扱説明書（ヘルプファイル）に記載されているので，上記ｂのことを行政機関の職員は知らないという抗弁は通用しないと思われる。取扱説明書をよく読まずにＷｉｎｄｏｗｓを使用している行政機関の職員が存在するとしたら，それは単にその職員の怠慢であり，例外的なことである。例えば，ＭｉｃｒｏｓｏｆｔＷｏｒｄの文書データは「．ｄｏｃ」ファイルに格納されることを知らない職員がそのファイルを作成したからといって,「．ｄｏｃ」ファイルが行政文書に当たらない，とすることができないのと同様に考えると，レジストリファイルが行政文書に当たることはあえて主張するまでもない。

オ　Ｗｉｎｄｏｗｓのレジストリファイルの仕様は開発元のＭｉｃｒｏｓｏｆｔ社によって公開されており，Ｗｉｎｄｏｗｓを購入する行政機関はその仕様を納得した上で購入しているはずである

Ｗｉｎｄｏｗｓのレジストリファイルの仕様は，一部非公開の部分を除き，主要な部分については米国ＭｉｃｒｏｓｏｆｔＣｏｒｐｏｒａｔｉｏｎ及びその日本代理店によって公開されている。技術情報は，ｈｔｔｐ：／／ｗｗｗ．ｍｉｃｒｏｓｏｆｔ．ｃｏｍ／及び左記Ｗｅｂサイト以下に掲載されており，また，Ｗｉｎｄｏｗｓの取扱説明書その他のＷｉｎｄｏｗｓ付属の媒体やパソコンメーカーによる各種サポート資料には，Ｗｉｎｄｏｗｓについての仕様は取扱説明書に掲載し切れない部分についてｈｔｔｐ：／／ｗｗｗ．ｍｉｃｒｏｓｏｆｔ．ｃｏｍ／内に掲載されている旨の教示がある。

これらのことから，行政機関はＷｉｎｄｏｗｓのライセンスを購入

する際には，事前にＷｉｎｄｏｗｓの仕様（レジストリファイルの仕様を含む）について了解し納得した上で購入していることは明らかである（もし，それらの仕様を調べることもせずにＷｉｎｄｏｗｓを購入しているとしたら，それは製品の仕様をよく調べずにその製品を購入するという大変リスクの高い行為であり，国民の税金を用いて運営が行われている行政機関がそのような大変リスクの高い行為を行っているということ自体が不当であり，そのような抗弁によって，レジストリファイルの存在や仕様について知らなかったとすることはできないと思われる）。

したがって，レジストリファイルの仕様のうち開発元によって公開されている部分であって，かつ，行政機関の職員が組織利用のために設定データ等を書き込んだり，将来読み出されたりすることを想定している部分は，行政文書であることを免れないものと思われる。

カ　レジストリファイルは一部を削除することが容易である

ａ　「．ｄｏｃ」ファイルの内容が行政文書開示請求された場合において，不開示情報や行政文書に当たらない部分が含まれていた場合は，当該文書を印刷の上，該当部分を黒塗りして開示することになるかと思われる。

ｂ　同様に，レジストリファイルの内容が行政文書開示請求された場合において，不開示情報や行政文書に当たらない部分が含まれていた場合は，レジストリ全体を印刷の上，当該部分を開示することは技術的に可能である。例えば，Ｗｉｎｄｏｗｓに付属の「レジストリエディタ」を用いれば，レジストリの記録データを紙に印刷することができる。そうして全ての紙を印刷してから，不開示部分や行政文書に当たらない部分を黒塗りすれば，「行政文書に当たる部分であり，かつ，不開示部分に当たらない部分」について開示することは技術的に容易である。

ｃ　したがって，レジストリファイルの一部を行政文書として開示することは可能である。

キ　レジストリファイルを行政文書開示請求の対象外とすると不当な結果を招く

ａ　Ｗｉｎｄｏｗｓのレジストリファイルには，Ｗｉｎｄｏｗｓのユーザーが保存しようと考えたデータであればどのようなメモやデータでも保存することができる。

ｂ　もし，レジストリファイルが行政文書開示請求の対象外とされてしまうという前例が生じると，行政機関の職員は，本来であれば行政文書開示請求の対象となるような組織で使用する文書やメモ等を，

開示請求を避けるため，積極的にレジストリファイル内に書き込み秘匿することになってしまう。ひとたび，このようにレジストリファイルに行政文書開示請求に対する対抗手段として，あたかも防空壕，シェルターのような強力な秘匿性が認められれば，本来，コンピュータ上のファイルも対象であるとされているはずの行政文書公開制度の存在意味がなくなってしまう。

ｃ　したがって，レジストリファイルであるからという理由で直ちにそのファイル全体が行政文書に当たらないとされるのはおかしいと思う。レジストリファイルには膨大なデータが大量に格納されているので,その１つ１つのデータを吟味し,それらについて１個ずつ，行政文書に当たるか否かを確認する作業が必要である。そして，その作業をしないままファイル全体を開示対象から除外することを決定した諮問庁の態度は，違法であると述べざるを得ない。

ク　まとめ

上記のことから，レジストリファイルの一部は行政文書であることが明らかであるので，今回行政文書開示請求を行った部分を含むレジストリファイルの内容のうち行政文書であり，かつ不開示情報でない部分は，開示相当とするのが妥当であると思う。

第３　諮問庁の説明の要旨

１　不服申立てに係る電子ファイルについて

本件不服申立てに係る電子ファイルは，『文部科学事務次官が執務室において専ら業務に使用しているパーソナルコンピュータ（以下「ＰＣ」という。）の主たるハードディスク内に格納された「Ｗｉｎｄｏｗｓ」フォルダ内の「Ｓｙｓｔｅｍ３２」フォルダ内の「ｃｏｎｆｉｇ」フォルダ内の「ＳＯＦＴＷＡＲＥ」という名称のファイル，および，Ｗｉｎｄｏｗｓにログインした状態における「％ＵＳＥＲＰＲＯＦＩＬＥ％」フォルダ内に作成された「ＮＴＵＳＥＲ．ＤＡＴ」という名称の電子ファイル』（以下「本件対象データ」という。）である。

この本件対象データについては，法２条２項において定める行政文書に該当しないことから不開示としたところ，異議申立人から，当該文書の開示を求める旨の異議申立てがなされたところである。

２　不開示情報該当性について

本件対象データは，マイクロソフト社のオペレーティングシステムである「Ｗｉｎｄｏｗｓ」においてＰＣを正常に稼働させるために必須の，Ｗｉｎｄｏｗｓが動作する過程において自動的に生成する「レジストリ」という名称のシステムファイルの一つである。

このシステムファイル（以下「レジストリファイル」という。）には，Ｐ

Ｃのシステム，ハードウェア，インストールされているプログラムとその設定，各ユーザーアカウントのプロファイル及びセキュリティに関する重要な情報が格納されているが，その内容は，「０」と「１」及び一部アルファベットと記号にて構成されたバイナリデータであると認識している。またその仕様・記載事項については開発者向け情報として一部のみが公開されているものである。Ｗｉｎｄｏｗｓはその動作のために，絶えずレジストリファイルを利用し，その生成はＷｉｎｄｏｗｓ自身又はＷｉｎｄｏｗｓの下で稼働するアプリケーションプログラムにより自動的に行われている。

このように，本件対象データは，その作成・更新・利用はＷｉｎｄｏｗｓ自身によって当省職員の意思とは関係無く行われ，また職員はＰＣの導入・利用・廃棄の全ての過程で，通常その存在を了知せず，かつデータ内容及び作成・更新・利用がなされた時期も承知していないものであり，職員の直接的・間接的な指示なく作成・更新されているものである。

さらに，当省職員が，本件対象データに対して作成に関し，業務を行っていく中で保存，閲覧・提供，移動・廃棄等の取扱いについて意志をもって行うものでもない。よって，本件対象データはＷｉｎｄｏｗｓが動作する過程において，その一部機能上便宜的に生成されるものにすぎず，行政機関の職員が職務上作成し，又は取得した文書には該当しない。

これらの点から，法２条２項に定める「行政機関の職員が職務上作成し，又は取得した文書」に該当せず，「当該行政機関の職員が組織的に用いるものとして，当該行政機関が保有しているもの」に該当しないため，「行政文書」に当たらない。

３　原処分に当たっての考え方について

本件対象データは，Ｗｉｎｄｏｗｓにより自動的に生成され，Ｗｉｎｄｏｗｓが利用するバイナリデータファイルであり，その作成・更新に対して行政職員の意思が関与しない，Ｗｉｎｄｏｗｓの一機能である。よって，「行政機関の職員が職務上作成し，又は取得した文書」に該当せず，「当該行政機関の職員が組織的に用いるものとして，当該行政機関が保有しているもの」には該当しないため，原処分のとおり決定を行ったところである。

第４　調査審議の経過

当審査会は，本件諮問事件について，以下のとおり，調査審議を行った。

①　平成２４年５月２１日　　諮問の受理
②　同日　　諮問庁から理由説明書を収受
③　同年６月１３日　　異議申立人から意見書を収受
④　同年１２月３日　　本件対象文書の見分及び審議

⑤　平成２５年２月２５日　　審議
⑥　同年３月１１日　　審議

第５　審査会の判断の理由

１　本件対象文書について

本件対象文書は，『文部科学事務次官が執務室において専ら業務に使用しているパーソナルコンピュータの主たるハードディスク内に作成された「Ｗｉｎｄｏｗｓ」フォルダ内の「Ｓｙｓｔｅｍ３２」フォルダ内の「ｃｏｎｆｉｇ」フォルダ内の「ＳＯＦＴＷＡＲＥ」という名称のファイル，および，パーソナルコンピュータにログインした状態における「％ＵＳＥＲＰＲＯＦＩＬＥ％」フォルダ内に作成された「ＮＴＵＳＥＲ．ＤＡＴ」という名称のファイル』である。

処分庁は，本件対象文書について，法２条２項に規定する行政文書に該当しないとして，その全部を不開示とする原処分を行ったところ，異議申立人は，法２条２項に該当するとして原処分の取消しを求めている。

諮問庁は，原処分を維持することが妥当としていることから，以下，本件対象文書の行政文書該当性について検討する。

２　本件対象文書の行政文書該当性について

（１）行政文書について

法２条２項において「行政文書」とは，①行政機関の職員が職務上作成し，又は取得したこと，②文書，図画及び電磁的記録であること，③当該行政機関の職員が組織的に用いるものであること，④当該行政機関が保有しているものであることとされている。

ここで「組織的に用いる」とは，その作成又は取得に関与した職員個人の段階のものではなく，組織としての共用文書の実質を備えた状態，すなわち，当該行政機関の組織において，業務上必要なものとして，利用され，又は保存されている状態のものを意味すると解するのが相当である。

したがって，職員が単独で作成し，又は取得した文書であって，専ら自己の職務の遂行の便宜のためにのみ使用し，組織としての利用を予定していないもの（自己研鑽のための研究資料，備忘録等）などは，組織的に用いるものには該当しない。

そして，作成又は取得された文書が，どのような状態にあれば組織的に用いるものであるかについては，①当該文書の作成又は取得の状況（職員の個人の便宜のためにのみ取得するものであるかどうか，直接的又は間接的に当該行政機関の長等の管理監督者の指示等の関与があったものであるかどうか），②当該文書の利用の状況（業務上必要として他の職員又は部外に配布されたものであるかどうか，他の職員がその職務上利

用しているものであるかどうか），③当該文書の保存又は廃棄の状況（専ら当該職員の判断で処理できる性質の文書であるかどうか，組織として管理している職員共有の保存場所で保存されているものであるかどうか）などを総合的に考慮して実質的な判断を行うのが相当である。

（２）本件対象文書の作成・利用等

本件対象文書は，マイクロソフト社のオペレーティングシステムである「Ｗｉｎｄｏｗｓ」においてパーソナルコンピュータを正常に稼働させるために必須の，Ｗｉｎｄｏｗｓが動作する過程において自動的に生成する「レジストリ」という名称のシステムファイルの一つであり，その作成・更新・利用は「Ｗｉｎｄｏｗｓ」自身によって職員の意思とは関係無く行われ，かつデータ内容及び作成・更新・利用がなされた時期も承知していないものであり，職員の直接的・間接的な指示なく作成・更新されているものであると諮問庁は説明する。

上記諮問庁の説明に不自然な点は認められず，そうであれば，異議申立人が開示を求めているレジストリファイルは，職員のパーソナルコンピュータに搭載されているオペレーティングシステムである「Ｗｉｎｄｏｗｓ」の提供する機能により自動的に作成・更新等がなされるものであり，その利用は当該パーソナルコンピュータを正常に稼働させることのみに限定され，職員が組織的に用いるものではないことから，「行政文書」に該当するとは認められない。

３　異議申立人のその他の主張について

異議申立人は，その他種々主張するが，いずれも当審査会の上記判断を左右するものではない。

４　本件不開示決定の妥当性について

以上のことから，本件対象文書につき，法２条２項に規定する行政文書に該当しないとして，その全部を不開示とした決定については，本件対象文書は行政文書に該当しないものと認められるので，妥当であると判断した。

（第５部会）

委員　戸澤和彦，委員　椿　愼美，委員　山田　洋